



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.04.2020

Pani
Grażyna Maślanka-Olczyk
Wójt Gminy Dłutów
ul. Pabianicka 25,
95-081 Dłutów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/079 Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dłutowie, ul. Pabianicka 25, 95-081 Dłutów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Maślanka - Olczyk, Wójt Gminy Dłutów, od 05.12.2006 r. (dalej: Wójt)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania. 2. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.
Okres objęty kontrolą	Styczeń 2017 r. – grudzień 2019 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata wcześniejsze, okres kontroli obejmował również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Krzysztof Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/2/2020 z 03.01.2020 r. Janusz Rzepecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/14/2020 z 03.02.2020 r.

(akta kontroli str.: 1 - 2, 201 - 202)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane przez gminę Dłutów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów z tworzyw sztucznych i ich zagospodarowaniu NIK ocenia jako nieskuteczne: w 2017 r. tylko 14%, a w 2018 r. – 22% odebranych i zebranych odpadów z plastiku zostało poddanych recyklingowi. Działania te (w tym również informacyjno-edukacyjne) ukierunkowane były na osiągnięcie wymaganych prawem poziomów recyklingu odpadów i przygotowania do ponownego użycia, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.³ W konsekwencji gmina nie miała wpływu na sposób zagospodarowania pozostałej ilości odpadów⁴, nie posiadała również wiedzy odnośnie ich ostatecznego losu, a masa odpadów z tworzyw sztucznych wytwarzanych w gminie (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) utrzymywała się na jednakowym poziomie 29 kg w latach 2017 – 2018.

Gospodarowanie odpadami przez gminę, jakkolwiek umożliwiło osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, nie wpisywało się w hierarchię sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵. Zgodnie z tą hierarchią, zapobieganie powstawaniu odpadów oraz ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling miały pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i unieszkodliwianiem.

Pozytywnie Izba ocenia pozyskanie przez gminę w II połowie 2019 r. środków zewnętrznych na działania edukacyjne obejmujące kwestie zapobiegania powstawaniu odpadów z plastiku wśród uczniów gminnej szkoły podstawowej w roku szkolnym 2019/2020.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania

Opis stanu faktycznego

1.1 i 1.2 Wójt gminy nie sporządziła aktualnego gminnego programu ochrony środowiska⁷ (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Analiza stanu gospodarki odpadami została ujęta w Strategii Rozwoju Gminy Dłutów na lata 2015-2025⁸ i ograniczyła się do opisu ilości i rodzajów odpadów wytwarzanych na terenie gminy. W wyszczególnionych w ww. dokumencie przedsięwzięciach wskazanych przez mieszkańców gminy⁹ do realizacji na lata 2015 – 2020 nie zostały uwzględnione zadania z zakresu gospodarki odpadami. Z kolei w planie operacyjnym (w ramach III celu strategicznego w obszarze usług publicznych) zawarto zadanie 3.2 *Poprawa bezpieczeństwa ekologicznego poprzez*

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W brzmieniu obowiązującym w latach 2017 - 2018: Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r., poz. 2010, ze zm., dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku.

⁴ Tj. 86% zebranych i odebranych odpadów z tworzyw sztucznych w 2017 r. i 78% w 2018 r.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 701, ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Jedynym opracowanym programem ochrony środowiska był Gminny Program Ochrony Środowiska na lata 2004 – 2011.

⁸ Opracowanej w grudniu 2015 r.

⁹ Przedsięwzięcia wymienione w dokumencie obejmowały zadania wskazane przez mieszkańców gminy w trakcie opracowywania dokumentu.

sprawne zarządzanie gospodarką niskoemisyjną, w ramach którego przewidziano podzadanie *sprawy i efektywny system gospodarki odpadami (w tym utylizacja i recykling)*. Szczegóły realizacji powyższego zadania nie zostały jednak doprecyzowane. W opracowanym w 2015 r. Planie Gospodarki Niskoemisyjnej Gminy Dłutów – w *Harmonogramie realizacji zadań na rzecz ograniczenia niskiej emisji* zawarto m.in. zadania:

- budowa punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (dalej: PSZOK),
- likwidacja „dzikich wysypisk” w gminie.¹⁰

W 2017 r. gmina uzyskała pozwolenie na budowę PSZOK w Dłutowie¹¹, zadanie to nie zostało jednak zrealizowane. Wójt wyjaśniła, że w 2017 roku został opracowany kosztorys budowy, jednak ze względu na ograniczone środki w budżecie gminy PSZOK nie został wybudowany. Nie przewidziano również środków na ten cel w latach 2018 – 2019, a zadania PSZOK realizowane były w Dłutowie prz ul. Polnej 2.

(akta kontroli str.: 3 – 20, 23 – 24, 87 – 89, 119)

1.3 Gmina realizowała zadania wskazane w *Planie gospodarki odpadami dla województwa łódzkiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028*¹² (dalej: WPGO) w niepełnym zakresie. Realizowane były następujące zadania:

- zadanie 10 *Wdrażanie systemu selektywnego zbierania odpadów (...) opakowaniowych (...)*,
- zadanie 11 *Odbieranie i zagospodarowanie odpadów*.¹³

Gmina posiadała umowę z podmiotem wyłonionym w drodze publicznego przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów, zapewniła selektywne zbieranie odpadów od mieszkańców (w latach 2017 - 2018 odpady opakowaniowe, za wyjątkiem szkła, zbierane były od przez mieszkańców łącznie jako odpady zmieszane), w dwóch miejscowościach, w miejscach publicznie dostępnych, umieszczone zostały pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów, w tym plastikowych. Realizacja powyższych zadań zapewniła osiągnięcie poziomów recyklingu odpadów określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych.¹⁴

(akta kontroli str.: 21 - 22, 28 - 52)

W grudniu 2019 r. Wójt gminy wystąpiła do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z wnioskiem o dofinansowanie zadania w ramach programu priorytetowego nr 2.8 *Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi – usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej*. Wniosek umotywowano wielokrotnym zgłaszaniem przez rolników potrzeby zagospodarowania folii i innych odpadów pochodzenia rolniczego, a na podstawie przeprowadzonych ankiet wśród zainteresowanych rolników oszacowano strumień odpadów przeznaczonych do zagospodarowania w 2020 r. na 70 Mg (z tego 48 Mg folii, 9 Mg siatki i sznurków rolniczych, 13 Mg worków po nawozach i opakowań typu BIG-BAG). Koszt realizacji zadania oszacowano na 35 000 zł.¹⁵

¹⁰ Szczegółowy opis postępowania w gminie w tym zakresie zawarto w pkt. 1.6 wystąpienia.

¹¹ Udzielone decyzją Starosty Pabianickiego nr 787/2017 z 30 października 2017 r.

¹² Przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego Nr XL/502/17 z 20 czerwca 2017 r.

¹³ Zadanie te wynikały przede wszystkim z przepisów ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, niezależnie od faktu umieszczenia ich w WPGO.

¹⁴ Dz. U. z 2016, poz. 2167.

¹⁵ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wniosek nie został rozpatrzony.

(akta kontroli str.: 139 - 156)

W gminie nie podjęto realizacji ustalonych w Harmonogramie WPGO zadań 12, 13 i 14 (ukierunkowanych na tworzenie i utrzymanie punktów ponownego użycia/napraw/giełd wymiany rzeczy). Wójt wyjaśniła, że w przypadku Dłutowa (gminy wiejskiej) był brak odpowiedniego miejsca na stworzenie takiego punktu. Ponadto jej zdaniem, liczba osób odwiedzających nie pozwoliłaby utrzymać rentowności takiego przedsięwzięcia.

Gmina nie przeprowadziła badania składu morfologicznego odpadów komunalnych (zadanie 17). Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 21 - 22)

1.4 Gmina nie realizowała nw. zadań wynikających z *Krajowego programu zapobiegania powstawaniu odpadów*¹⁶ (dalej: KPZPO):

- lokalna platforma internetowa na rzecz Zapobiegania Powstawaniu Odpadów (2015-2017),
- promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego zużycia (2014-2018).

Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 23 – 24, 119 - 120)

1.5 Gmina posiadała bieżące informacje o odebranych i zebranych odpadach komunalnych i ich zagospodarowaniu, wymagane przepisami art. 9n (z uwzględnieniem art. 9oa) ustawy o utrzymaniu czystości porządku.¹⁷ Sprawozdania zostały terminowo przedłożone, a gmina nie wносиła do nich uwag. W oparciu o powyższe sprawozdania, gmina - zgodnie z art. 9q ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku - przedłożyła Marszałkowi Województwa Łódzkiego oraz Łódzkiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Łodzi roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami za 2017 i 2018 rok (dalej: sprawozdania gminne). W trakcie kontroli nie było dostępne sprawozdanie za 2019 r. – w związku z wejściem w życie z dniem 1 lutego 2020 r. ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁸, termin złożenia sprawozdania za 2019 r. poprzez BDO¹⁹ został przedłużony do 30 czerwca 2020 r. w przypadku podmiotów odbierających/zbierających odpady i do 31 sierpnia 2020 r. w przypadku gmin.²⁰

Złożone sprawozdania²¹ zostały przygotowane poprawnie pod względem rachunkowym, a z wykazanych danych wynika, że gmina osiągnęła wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 7²² ustawy o utrzymaniu czystości i porządku: 22,48% (2017 r.) i 31,54% (2018 r.). Odpady z tworzyw sztucznych wykazane w sprawozdaniach obejmowały wyłącznie kod 15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych, w sprawozdaniach nie wykazano odpadów pochodzących z innych źródeł o kodach – 19 12 04 (tworzywa sztuczne i guma z instalacji i urządzeń służących do mechanicznej obróbki odpadów,

¹⁶ M.P. z 2010 r. Nr 101, poz. 1183.

¹⁷ Funkcjonujący PSZOK był prowadzony przez gminę, a na terenie gminy nie funkcjonowały podmioty zbierające odpady komunalne, w związku z powyższym gmina nie posiadała sprawozdań składanych w trybie art. 9 na i 9 nb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 150.

¹⁹ Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

²⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 3 przywołanej ustawy.

²¹ Sprawozdania te sporządzane były w programie Word – nie wykorzystywano w tym celu żadnych specjalistycznych narzędzi informatycznych.

²² W brzmieniu obowiązującym w latach 2017 – 2018.

np. w wyniku sortowania) oraz 20 01 39 (tworzywa sztuczne z odpadów komunalnych, niebędące opakowaniami).

(akta kontroli str.: 28 - 86)

1.6 Sprawozdania gminne nie pozwalały na dokładne ustalenie ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych w w podziale na frakcje papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne oraz pełnego i dokładnego sposobu zagospodarowania tych strumieni odpadów. W 2017 r. i 2018 r., ze względu fakt odbierania od mieszkańców zmieszanych odpadów opakowaniowych²³ (a także ze względu na fakt, że sprawozdania składane gminie przez podmiot odbierający odpady komunalne nie uwzględniały masy odpadów w rozbiciu na ww. frakcje) nie było możliwe ustalenie:

- dokładnych ilości odebranych i zebranych odpadów w podziale na papier, metal i tworzywa sztuczne,
- masy odpadów komunalnych po uwzględnieniu poddania ich procesowi przetwarzania R-12 w instalacjach²⁴,
- ilości odpadów w ramach ww. frakcji wysortowanych z odpadów zmieszanych oraz sposobu ich zagospodarowania innego niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia.

W 2019 r. Wójt gminy wystąpiła do firmy odbierającej i zagospodarowującej odpady o udostępnienie danych, o których mowa w art. 9o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, jednak w udzielonej odpowiedzi firma ta wskazała, że gmina otrzymała wszystkie dane w złożonych sprawozdaniach za I i II półrocze 2018 r. w myśl art. 9n przywołanej ustawy. Zdaniem ww. podmiotu wymóg złożenia informacji wynikający z art. 9oa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku dotyczy wyłącznie gmin, które posiadały zawartą umowę tylko na odbiór odpadów ze swojego terenu, natomiast gmina Dłutów posiadała umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów – w związku z tym firma odbierająca odpady musiała uprzednio uzyskać informacje z odpowiednich instalacji zagospodarowujących odpady i zawarła je w sprawozdaniach przekazanych gminie.

W dacie sporządzenia sprawozdań za 2017 i 2018 r. gmina przyjęła do wycieżeń wskaźnik GUS *masa wytworzonych odpadów przez jednego mieszkańca na terenie województwa* wskaźniki na lata poprzedzające okresy sprawozdawcze (tj. 2016 i 2017 r.).²⁵

Odpady komunalne z tworzyw sztucznych zebrane w gminie nie zostały poddane przygotowaniu do ponownego użycia lub recyklingowi poza terytorium kraju.

(akta kontroli str.: 26 - 86)

W kontrolowanym okresie w gminie ujawniono trzy miejsca nielegalnego deponowania odpadów (tzw. wysypiska). Każdorazowo Wójt gminy wzywała właścicieli działek do usunięcia odpadów w trybie art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach. W aktach spraw nie udokumentowano ilości ani składu morfologicznego odpadów (załączano mapę ze wskazaniem nr działek, na których się znajdowały), a ich usunięcie z ww. miejsc zostało potwierdzone w dwóch przypadkach oględzinami przeprowadzonymi przez pracownika Urzędu Gminy, w trzecim – na podstawie pisemnego oświadczenia o uprzątnięciu działki przedłożonego gminie przez jej właścicielkę.

W jednej sprawie, od wezwania właściciela działki do usunięcia odpadów do dnia oględzin potwierdzających ten fakt upłynęło niemal siedem miesięcy. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

²³ Za wyjątkiem odpadów szklanych.

²⁴ Proces R-12 oznacza wymianę odpadów w celu poddania ich kotremukolwiek z procesów odzysku R-1 do R-10.

²⁵ W dacie sporządzenia sprawozdań nie były dostępne dane GUS obejmujące dany rok sprawozdawczy.

(akta kontroli str.: 90 - 112)

Na terenie gminy nie funkcjonowały składowiska odpadów komunalnych.

(akta kontroli str.: 117 - 118)

1.7 Wójt gminy corocznie opracowywała analizy systemu gospodarki odpadami komunalnymi (dalej: analizy roczne) i publikowała jej w Biuletynie Informacji Publicznej. Analizy nie zawierały wszystkich informacji wymaganych na podstawie art. 9tb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str.: 163 - 176)

Analizy roczne sporządzane były na podstawie sprawozdań gminnych. Wójt Gminy nie zobowiązała (w trybie art. 9p ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku) podmiotu odbierającego i zbierającego odpady z terenu gminy do okazania dokumentacji, na podstawie której sporządzane były dokumenty na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających przetworzenie odpadów. Nie podejmowała również innych działań zmierzających do ustalenia faktycznego wykonania obowiązku recyklingu odpadów lub przygotowania ich do ponownego użycia (np. wystąpienia do WIOŚ²⁶ o przeprowadzenie kontroli recyklera w trybie art. 17 ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁷).

Wójt Gminy wyjaśniła, że nie występowała o przekazanie ww. dokumentów ani nie występowała o przeprowadzenie kontroli w firmie odbierającej odpady, ponieważ jej zdaniem rzetelność złożonych sprawozdań nie budziła zastrzeżeń.

(akta kontroli str.: 177 – 178, 195 - 198)

W analizach rocznych nie dokonano porównania ilości poszczególnych frakcji odpadów (papier, szkło, metal, tworzywa sztuczne) poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia z ilością tych odpadów (w ramach poszczególnych frakcji) wytworzonych przez mieszkańców²⁸ w celu ustalenia pozostałej ilości odpadów (oprócz poddanych recyklingowi) i sposobów ich zagospodarowania.

Wójt Gminy wyjaśniła, że analizę sporządzono na podstawie art. 9tb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, z którego nie wynikała konieczność zamieszczania takich informacji.

(akta kontroli str.: 177 – 178, 195 - 198)

Z analizy sporządzonej przez kontrolera na podstawie sprawozdań gminnych wynikało, że w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego nieznacznie wzrosła ilość odebranych i zebranych wszystkich odpadów komunalnych (o 3,3%), natomiast ilość odpadów z tworzyw sztucznych utrzymywała się na zbliżonym poziomie (1,553 tony w 2017 r. i 1,506 tony w 2018 r., co stanowiło 0,1% całego strumienia odpadów).

Ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych wzrosła ze 128,445 ton w 2017 r. do 132,712 ton w 2018 r.²⁹, a ich ilość przypadająca na jednego mieszkańca gminy – uwzględniając oszacowaną masę wytworzonych odpadów – utrzymała się na stałym poziomie 29 kg.

Skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych³⁰ wyniosła 1,2% w 2017 r. oraz 1,1% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. jej poziom był

²⁶ Wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1355, ze zm.

²⁸ Strumień teoretyczny obliczony jako iloczyn łącznej masy odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu danej gminy x wskaźnik udziału danej frakcji w składzie morfologicznym, wynikający z KPGO.

²⁹ Wyliczona w sposób opisany w przypisie powyżej.

³⁰ Obliczona jako relacja odebranych i zebranych w danym roku odpadów z tworzyw sztucznych do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

niższy niż dla szkła (92,9%), ale wyższy niż w przypadku papieru i tektury oraz metalu (0,0%).

Skuteczność instalacji w „wysortowywaniu” odpadów z tworzyw sztucznych (m.in. z odpadów zmieszanych)³¹ wyniosła 12,8% w 2017 r. oraz 20,8% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. poziom ten był niższy niż dla metalu (30,5%) oraz papieru i tektury (55,5%), ale wyższy niż w przypadku szkła (0,0%),

Udział masy odpadów z tworzyw sztucznych poddanych poszczególnym sposobom zagospodarowania w łącznej masie wytworzonych odpadów tego rodzaju oszacowano w następujących proporcjach:

- recykling (i przygotowanie do ponownego użycia)³²: 14,0% w 2017 r. oraz 22,0% w 2018 r.,
- składowanie³³: 8,0% w 2017 r. oraz 16,5% w 2018 r.,
- inne procesy (ostateczne zagospodarowanie nie było znane)³⁴: 78,0% w 2017 r. oraz 61,5% w 2018 r.

(akta kontroli str.: 179 - 194)

1.8 W latach 2017 – 2019 łączne koszty obsługi systemu gospodarki odpadami wyniosły: 467 150,99 zł, 465 042,43 zł i 696 434,02 zł, w tym koszty odbioru i zagospodarowania odpadów wyniosły: 399 654,00 zł (85,5%), 401 976,00 zł (86,4%) oraz 623 884,00 zł (89,8%). Pozostałe pozycje obejmowały koszty administracyjne³⁵ i prowizję za inkaso z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami, a w 2017 r. – również opracowanie dokumentacji projektowej PSZOK (8 500 zł).

Koszt netto zagospodarowania 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych odebranych z terenu gminy wynosił w kontrolowanym okresie:

- 235 zł (2017 r. – 31 stycznia 2018 r.),
- 268 zł (1 lutego – 31 grudnia 2018 r.),
- 340 zł w 2019 r.

(akta kontroli str.: 157 – 162, 167, 175)

Zdaniem Wójt gminy trudności i bariery w poprawie zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, w tym w osiągnięciu wyższej skuteczności selektywnej zbiórki odpadów i wyższych poziomów recyklingu wynikały z lawinowego wzrostu cen i problemów ze zbyciem odpadów. Wójt wskazała również narzucenie gminom zasad selektywnej zbiórki odpadów przez Ministra Środowiska i brak swobody w prowadzeniu polityki odpadowej. Ponadto gminy nie miały wpływu na rynek surowców wtórnych i nie zarabiały na odzyskanych surowcach, natomiast miały coraz większy problem z ich zbyciem. Dodatkowo Wójt wskazała, że problemem

³¹ Obliczona jako relacja ilości odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach, w części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu (strumień wtórny) do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

³² Dane wskazane w cz. Va sprawozdania gminnego za 2017 r. lub w cz. Villa sprawozdania za 2018 r.

³³ Poziom składowania poszczególnych frakcji odpadów materiałowych oszacowano łącznie na podstawie:

- masy odpadów, powstałych po sortowaniu zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIlb sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem (w odniesieniu do ww. sumarycznej masy) danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności gminy Dłutów,
- danych o masie odpadów, powstałych po sortowaniu odpadów selektywnie odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIlb sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem udziału poszczególnych frakcji odpadów materiałowych w łącznej ilości odpadów gromadzonych w sposób selektywny.

³⁴ Dane dotyczące innych procesów stanowią kategorię wynikową, która obliczona została jako różnica pomiędzy całością a pozostałymi sposobami zagospodarowania. W praktyce należy przyjąć, że ostateczne zagospodarowanie odpadów materiałowych – w części oszacowanej przy tej kategorii – było nieznanne.

³⁵ Obejmowały m.in.: wynagrodzenie pracownika wraz z pochodnymi, koszty szkoleń, materiałów biurowych, usług pocztowych.

była rejonizacja odbioru odpadów i doprowadzenie w ten sposób do monopolu firm odbierających odpady. Zdaniem Wójt nieskuteczne były również kary dla osób nie płacących za gospodarowanie odpadami – większość z takich osób to osoby korzystające z pomocy społecznej, które były świadome, że uzyskane przez nie środki finansowe nie podlegały żadnej egzekucji.

(akta kontroli str.: 177 – 178, 195 – 198)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt gminy nie sporządziła aktualnego gminnego programu ochrony środowiska, co było sprzeczne z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁶ (dalej: Prawo ochrony środowiska). Zgodnie z ww. przepisem, organ wykonawczy gminy sporządza w celu realizacji polityki ochrony środowiska, gminny program ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych. Wójt gminy wyjaśniła, że po roku 2011 program nie został sporządzony ze względu na brak środków finansowych i brak możliwości aplikowania o środki zewnętrzne na ten cel. Jednocześnie Wójt wskazała, że w 2015 r. opracowano Plan Gospodarki Niskoemisyjnej Gminy Dłutów oraz Strategię Rozwoju Gminy Dłutów na lata 2015 – 2025, które obejmowały swoim zakresem dziedzinę ochrony środowiska. NIK wskazuje, że zgodnie z przywołanym przepisem, ww. dokumenty, w szczególności *Strategia Rozwoju(...)* określały ogólne cele, natomiast rolą programu jest ich uszczegółowienie poprzez ustanowienie konkretnych zadań w celu realizacji polityki ochrony środowiska na terenie gminy.

(akta kontroli str.: 23 - 24, 119 - 122)

2. W gminie nie zostały przeprowadzone badania składu morfologicznego wytwarzanych odpadów komunalnych. Obowiązek ten wynikał z WPGO (zadanie nr 17 zawarte w *Harmonogramie zadań*). Wójt gminy wyjaśniła, że nie zlecała takich badań, nie zostały one również przeprowadzone przez firmę odbierającą odpady. Jako przyczynę nieprzeprowadzenia badań Wójt wskazała brak środków finansowych na powyższy cel. Biorąc pod uwagę przyjęcie przez gminę wskaźników w tym zakresie zawartych w KPGO, zgodnie z wytycznymi wynikającymi z załącznika nr 5 do rozporządzenia Ministra Środowiska dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi³⁷, zdaniem NIK powyższa nieprawidłowość nie wpłynęła na rzetelność danych zawartych w sprawozdaniu.

(akta kontroli str.: 21 - 24, 28 – 52, 119 – 122, 177 – 178, 195 - 198)

3. Wójt nie realizowała zadań określonych w KPZPO:

- lokalnej platformy internetowej na rzecz Zapobiegania Powstawaniu Odpadów (2015-2017),
- promowania i wspierania budowy sieci napraw i ponownego użycia (2014-2018).

Ww. zadania wskazane zostały w pozycji nr 10 i 14 Harmonogramu rzeczowo-finansowego zawartego w KPZPO. Wójt gminy wyjaśniła, że przyczyną

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.

³⁷ Dz.U. 2018 poz. 1627.

niezrealizowania tych zadań było przeoczenie. Biorąc pod uwagę charakterystykę gminy (gmina wiejska – rolnicza), zdaniem NIK ww. nieprawidłowość natury formalnej nie miała negatywnych skutków na skuteczność zadań związanych z zagospodarowaniem odpadów z tworzyw sztucznych.

(akta kontroli str.: 23 – 24, 119-122)

4. Weryfikacja usunięcia odpadów z miejsca na ten cel nieprzeznaczonego została dokonana ze zwłoką niemal siedmiu miesięcy od dnia sporządzenia przez Wójta gminy wezwania w trybie art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach. Wezwanie znak: GO.6236.1.2019, Wójt sporządziła 13 maja 2019 r., natomiast oględziny działki zostały przeprowadzone przez inspektora ds. gospodarki odpadami komunalnymi 10 grudnia 2019 r.³⁸ Wójt gminy wyjaśniła, że przyczyną zwłoki było przeoczenie ww. pracownika.

NIK podkreśla, że przywołany przepis nakazuje posiadaczowi odpadów niezwłoczne ich usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, w związku z tym wykonanie tego obowiązku powinno być na bieżąco monitorowane.

(akta kontroli str.: 90 – 92, 177 – 178, 195 - 198)

5. Wójt Gminy nie zawarła informacji wymaganych zgodnie z art. 9tb ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w zamieszczonych w BIP analizach rocznych za 2017 r. i 2018 r. Zgodnie z przywołanym przepisem ww. analiza obejmowała: „liczbę właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku³⁹ (...)” oraz „ilość odpadów wytwarzanych na terenie gminy”. W trakcie kontroli została dokonana korekta ww. analiz w zakresie danych o ilości wytwarzanych odpadów. Jednocześnie Wójt wyjaśniła, że posiadała dane o liczbie właścicieli nieruchomości, którzy podpisali umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych, aczkolwiek nie była to dokładna liczba. Dlatego trudno było zamieścić w analizach właściwą liczbę właścicieli nieruchomości, którzy umów nie zawarli.

(akta kontroli str.: 163 – 179, 195 - 200)

NIK nie zgadza się z powyższą argumentacją. Zgodnie z art. 9o ust. 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych był obowiązany do składania wójtowi kwartalnych sprawozdań, do których dołączał wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W przypadku nieprzedłożenia ww. sprawozdań podmiot taki winien podlegać administracyjnej karze pieniężnej, nakładanej przez wójta w trybie art. 9xb pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Gmina zatem powinna posiadać informacje, które umożliwiłyby jej zamieszczenie w analizach rocznych danych wymaganych art. 9tb ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

OCENA CZĄSTKOWA

W gminie nie został opracowany aktualny gminny programu ochrony środowiska, co naruszało art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Z kolei w innych dokumentach

³⁸ Oględziny zostały udokumentowane notatką służbową.

³⁹ Tj. umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

strategicznych przyjętych przez gminę, tj. w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej Gminy Dłutów* oraz *Strategii Rozwoju Gminy Dłutów na lata 2015 – 2025* nie zawarto szczegółowych zadań związanych z gospodarowaniem odpadami z tworzyw sztucznych. Gmina nie realizowała zadań KPZPO i WPGO ukierunkowanych na zapobieganie powstawaniu odpadów oraz na tworzenie i utrzymanie punktów ponownego użycia/napraw i wymiany rzeczy. Zdaniem NIK, ze względu na specyfikę gminy i jej rolniczy charakter, a także powszechność darmowych portali internetowych umożliwiających bezpłatne oddanie i wymianę dóbr konsumpcyjnych, nierealizowanie zapisów ww. dokumentów nie miało istotnego wpływu na gospodarowanie odpadami na jej terenie. Wójt gminy posiadała wymagane prawem informacje o źródłach i sposobach zagospodarowania odpadów, a sprawozdania gminne (i sporządzone na ich podstawie roczne analizy), przygotowywane były w oparciu o sprawozdania otrzymane od firmy odbierającej i zagospodarowującej odpady. Informacje te nie umożliwiały jednak dokładnego ustalenia ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych w podziale na frakcje: papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne oraz pełnego sposobu zagospodarowania tych strumieni odpadów.

Gmina uzyskała wymagane prawem⁴⁰ poziomy recyklingu odebranych i zebranych odpadów komunalnych, nie dysponowała jednak wiedzą na temat docelowego zagospodarowania pozostałych ilości odpadów, innego niż proces R-12. W konsekwencji w 2017 r. tylko 14%, a w 2018 r. – 22% odpadów z tworzyw sztucznych z terenu gminy zostało poddanych recyklingowi, natomiast pozostałe 86% i 78% zostało poddanych innym procesom odzysku i unieszkodliwiania (w tym składowaniu). Było to niezgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy o odpadach, według której zapobieganie powstawaniu odpadów, ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling miały pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i unieszkodliwianiem.

OBSZAR

2. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczenia wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.

Opis stanu faktycznego

2.1 W kontrolowanym okresie gmina prowadziła następujące działania edukacyjno-informacyjne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi:

- dystrybucję⁴¹ wśród mieszkańców - w grudniu roku poprzedzającego - *Kalendarza odbioru odpadów*, dla poszczególnych miejscowości w gminie (obejmującego zasady segregacji odpadów) oraz ok 1.700 szt. kolorowych ulotek informujących (formatu A-4) o zmianie zasad segregacji odpadów od 2019 r.;
- publikację szczegółowej informacji o zasadach segregacji odpadów ze wskazaniem do jakich pojemników oznaczonych kolorami należy wrzucać określone odpady, zamieszczoną w *Informatorze gminnym* wydanym w grudniu 2018 r. w ilości 300 egzemplarzy;
- zamieszczenie na tablicy ogłoszeń na zewnątrz i wewnątrz budynku Urzędu Gminy informacji dot. zasad segregacji odpadów;

⁴⁰ Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku obowiązuje w latach 2017 – 2018.

⁴¹ Poprzez firmę odbierającą i zagospodarowującą odpady z terenu gminy, zobowiązaną do tego umowami zawartymi z gminą nr 104/2016 z dnia 12.12.2016 r. oraz nr 118/2018 z dnia 28.12.2018 r.

- zamieszczenie w listopadzie 2018 r. informacji odnośnie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania określonych frakcji odpadów na stronie internetowej Urzędu Gminy.

(akta kontroli str.: 203 - 258)

Ponadto w listopadzie 2019 r. gmina zawarła umowę⁴² z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na realizację w Szkole Podstawowej w Dłutowie *Programu Edukacji Ekologicznej pn. Dobre rady na odpady* na kwotę 31.500 zł.

W ramach projektu zaplanowano realizację m.in. następujących zadań:

- zajęcia na temat: sztuka kreatywnego recyklingu papieru,
- wycieczki do sortowni odpadów w Łodzi, zajęcia na ścieżce edukacyjnej Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w Łodzi,
- zajęcia prowadzone przez Ośrodek Edukacji Ekologicznej „Źródła” (dalej: OEE) z Łodzi wskazujące na wybór opakowań podczas dokonywania zakupów,
- zajęcia prowadzone przez OEE mające na celu uświadomienie uczniom, jak bardzo ludzkość jest uzależniona od plastiku, ile plastiku powstaje każdego dnia, jak wielkim zagrożeniem dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi są plastikowe odpady,
- zajęcia pozalekcyjne dotyczące zagadnień związanych z produkcją odpadów, ich recyklingiem, problemami walki ze śmieciami m.in. w skali lokalnej (tereny Gminy Dłutów),
- lekcje o tematyce dotyczącej nadmiernej produkcji plastiku, jego wpływu na organizmy żywe, segregacji odpadów.

(akta kontroli str.: 259 - 266)

2.2 Łączne koszty edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi w latach 2017-2019 kształtowały się odpowiednio: 298,80 zł, 340,83 zł i 294,12 zł, co stanowiło 0,07%, 0,07% i 0,04% dochodów gminy z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ww. środki w poszczególnych latach przeznaczone zostały na zakup rękawiczek i worków na potrzeby akcji „Sprzątanie świata” realizowanej przez uczniów Szkoły podstawowej w Dłutowie.

(akta kontroli str.: 291 - 292)

2.3 W publicznie dostępnych miejscach na terenie gminy zlokalizowane zostały pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów z podziałem na szkło bezbarwne i kolorowe oraz tworzywa sztuczne:

- w Dłutowie w miejscu ogólnodostępnym (przy drodze wojewódzkiej nr 485, w pobliżu Szkoły podstawowej oraz placu zabaw),
- przy blokach mieszkalnych (ul. Belchatowska 2 i 4)
- w Hucie Dłutowskiej na przystanku PKS.

Pozostałe miejscowości (wsie) miały charakterystyczną zabudowę tzw. wsi jednodrożnej, o zabudowie rozciągniętej, z budynkami po jednej lub dwu stronach drogi.

(akta kontroli str.: 279 - 290)

⁴²Umowa z dnia 25.11.2019 r. o dofinansowanie ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (nr 489/EE/D/2019) w formie dotacji, zawarta pomiędzy WFOŚiGW, a Gminą Dłutów.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Podjęmowane przez gminę działania informacyjno-edukacyjne koncentrowały się na informowaniu mieszkańców o zasadach selektywnej zbiórki odpadów. NIK wskazuje na niską skuteczność prowadzonych działań w latach 2017 – 2018, o czym świadczy zarówno utrzymywanie się ilości wytwarzanych odpadów z tworzyw sztucznych na poziomie 29 kg na jednego mieszkańca, jak również skuteczność selektywnej zbiórki tego strumienia odpadów wynosząca od 1,1% do 1,2%. Pozytywnie NIK ocenia pozyskanie w 2019 r. środków zewnętrznych na działania edukacyjne obejmujące kwestie zapobiegania powstawaniu odpadów z plastiku wśród uczniów gminnej szkoły podstawowej w roku szkolnym 2019/2020.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie gminnego programu ochrony środowiska.
2. Uzupelnienie zamieszczonych w BIP analiz rocznych za 2017 r. i 2018 r. o informacje odnośnie liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

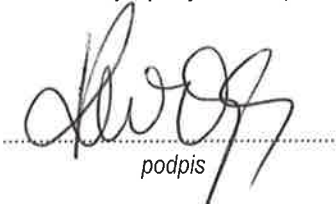
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 25 marca 2020 r.

Kontrolerzy
Krzysztof Wójcik
Główny specjalista k.p.



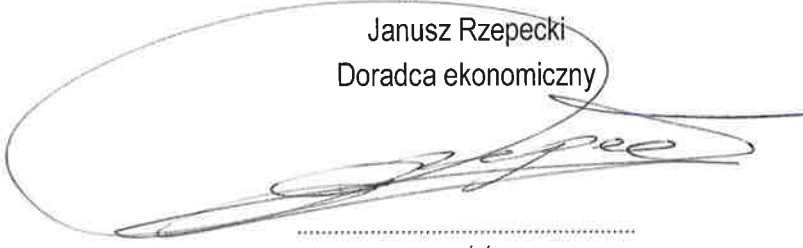
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk



.....
podpis

Janusz Rzepecki
Doradca ekonomiczny



.....
podpis